

**EKSISTENSI DAN TOLOK UKUR PEMBENTUKAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-
UNDANG (PERPPU) DALAM KONSTITUSI
DI INDONESIA**

Tesis

Diajukan Kepada

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum



Disusun Oleh:

VICTOR HALBAT GAGALY

NIM: 322012008

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA
SALATIGA
2016**

**EKSISTENSI DAN TOLOK UKUR PEMBENTUKAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-
UNDANG (PERPPU) DALAM KONSTITUSI
DI INDONESIA**

Tesis

Diajukan Kepada

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Untuk Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum



Disusun Oleh:

VICTOR HALBAT GAGALY

NIM: 322012008

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS KRISTEN SATYA WACANA
SALATIGA
2016**



PERNYATAAN PERSETUJUAN AKSES

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Viktor Halbat Gagal
NIM : 38012008 Email : hal-ua-69@yahoo.com
Fakultas : Hukum Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul tugas akhir : Eksistensi dan tolak ukur pembangunan peraturan perundang-undangan di Indonesia

Dengan ini saya menyerahkan hak *non-eksklusif** kepada Perpustakaan Universitas – Universitas Kristen Satya Wacana untuk menyimpan, mengatur akses serta melakukan pengelolaan terhadap karya saya ini dengan mengacu pada ketentuan akses tugas akhir elektronik sebagai berikut (beri tanda pada kotak yang sesuai):

- ☒ a. Saya mengizinkan karya tersebut diunggah ke dalam aplikasi Repositori Perpustakaan Universitas, dan/atau portal GARUDA
- ☐ b. Saya tidak mengizinkan karya tersebut diunggah ke dalam aplikasi Repositori Perpustakaan Universitas, dan/atau portal GARUDA**

* Hak yang tidak terbatas hanya bagi satu pihak saja. Pengajar, peneliti, dan mahasiswa yang menyerahkan hak non-eksklusif kepada Repositori Perpustakaan Universitas saat mengumpulkan hasil karya mereka masih memiliki hak copyright atas karya tersebut.

** Hanya akan menampilkan halaman judul dan abstrak. Pilihan ini harus dilampiri dengan penjelasan/ alasan tertulis dari pembimbing I dan diketahui oleh pimpinan fakultas (dekan/kaprodi).

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Salatiga, 25 Februari 2016

1956

Viktor Halbat Gagal
Tanda tangan & nama terang mahasiswa

Mengetahui,

Dr. Titon S.K., S.H., M.H.
Tanda tangan & nama terang pembimbing I

Dr. Krisna D. Darmawati, S.H., M.H.
Tanda tangan & nama terang pembimbing II



PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Victor Harbat Gagalp
NIM : 322012008 Email : harvic-69@yahoo.com
Fakultas : Hukum Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul tugas akhir : Eksistensi dan Golok dalam pembentukan peraturan
peraturan pengganti Undang-Undang (Perppu)
dalam Konstitusi di Indonesia
Pembimbing : 1. Dr. Pribon S. Kurnias, S.H., M. Hum
2. Dr. Krishna D. Darumukti, S.H., M.H

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Hasil karya yang saya serahkan ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar kesarjanaan baik di Universitas Kristen Satya Wacana maupun di institusi pendidikan lainnya.
2. Hasil karya saya ini bukan saduran/terjemahan melainkan merupakan gagasan, rumusan, dan hasil pelaksanaan penelitian/implementasi saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing akademik dan narasumber penelitian.
3. Hasil karya saya ini merupakan hasil revisi terakhir setelah diujikan yang telah diketahui dan disetujui oleh pembimbing.
4. Dalam karya saya ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang digunakan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari terbukti ada penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya saya ini, serta sanksi lain yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Universitas Kristen Satya Wacana.

Salatiga, 25 Februari 2016



Victor H. Gagalp

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Tesis : EKSISTENSI DAN TOLOK UKUR
PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG (PERPPU)
DALAM KONSTITUSI DI INDONESIA

Nama Mahasiswa : VICTOR HALBAT GAGALY

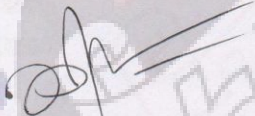
NIM : 322012008

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

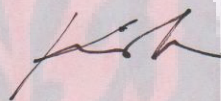
Menyetujui,

Pembimbing,

Pembimbing,



Dr. Titon S. Kurnia, SH., M. Hum



Dr. Krishna D. Darumurti, SH., MH

Mengesahkan,

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum


Dr. Umbu Ranta, SH., M. Hum

Dinyatakan Lulus Ujian Tanggal: 17 Februari 2016

KATA PENGANTAR

Tesis ini membahas eksistensi peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dalam konstitusi di Indonesia serta tolok ukur dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Perppu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah. Melalui Tesis ini penulis berargumen bahwa tolok ukur “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” dalam penerbitan Perppu seyogyanya adalah murni penilaian subjektif Presiden sesuai amanat konstitusi. Cakupan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” sangat luas dan tidak terbatas (atau dapat dibatasi) pada tolok ukur yang diamanatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi atau doktrin ahli hukum saja—karena senantiasa fleksibel menyesuaikan substansi keadaan itu sendiri.

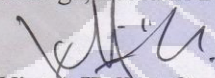
Dengan segenap kerendahan hati, penulis mengucapkan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan anugerah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulis menyadari sepenuhnya, tanpa bantuan dan partisipasi dari semua pihak, penulisan Tesis ini tidak mungkin dapat diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Keluargaku tercinta, yang telah memberikan kasih sayang, doa, serta dukungan.
2. Bapak Dr. Krishna Djaya Darumurti, SH., MH selaku pembimbing yang telah memberikan masukan-masukan yang berarti dan memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.

3. Bapak Dr. Titon Slamet Kurnia, SH., M.Hum, selaku pembimbing yang telah bersedia untuk melakukan koreksi dan mempertajam tulisan penulis.
4. Bapak Dr. Uumbu Rauta, SH., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum.
5. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum UKSW yang telah berkenan memberikan pengetahuan selama penulis menjalani masa perkuliahan.
6. Bapak dan Ibu staf pegawai Fakultas Hukum UKSW yang telah memberikan banyak kemudahan dan dukungan dalam masa perkuliahan.
7. Teman-teman angkatan penulis di Fakultas Hukum UKSW dan seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas segala dukungannya.

Semoga dengan terselesaikannya Tesis ini dapat berguna bagi penelitian di masa depan, khususnya bagi perkembangan kemajuan Ilmu Hukum, khususnya mengenai eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam konstitusi di Indonesia.

Salatiga, Februari 2016


Victor Halbat Gagaly

ABSTRAKSI

Penelitian ini membahas eksistensi peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dalam konstitusi di Indonesia serta tolok ukur dalam pembentukan Perppu. Pada Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.” Hal yang selalu menjadi kontroversi hingga saat ini adalah tolok ukur mengenai “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar bagi pembentukan Perppu. Tolok ukur “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multitafsir.

Perppu pada hakikatnya adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”, namun proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang—meskipun memiliki materi muatan yang sama. Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrumen Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi dalam Undang-Undang (*vide* Pasal 11 UU No 12 tahun 2011). Keduanya merupakan jenis peraturan perundangan memiliki kekuatan dan derajat setara (*vide* Pasal 7 ayat (1) UU No 12 tahun 2011). Perppu memiliki sifat provisional (sementara) karena jangka waktunya terbatas, maka secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada DPR, yaitu pada persidangan berikutnya (*vide* Pasal 52 ayat 1 UU No 12 Tahun 2011).

Semenjak adanya Putusan MK No 138/ PUU-VII/2009 ada tiga syarat sebagai tolok ukur adanya “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu. Berdasarkan hal tersebut, penulis tidak sependapat dengan Putusan MK. Makna konsep tolok ukur “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” merujuk pada refleksi kekuasaan diskresi Presiden sebagai kepala pemerintahan sesuai amanat konstitusi yaitu *noodverordeningsrecht* Presiden. Sehingga tolok ukur “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” seyogyanya adalah murni penilaian subjektif Presiden. Cakupan “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” sangat luas dan tidak terbatas (atau dapat dibatasi) pada tolok ukur yang diamanatkan oleh Putusan MK atau doktrin ahli hukum saja—karena senantiasa fleksibel menyesuaikan substansi keadaan itu sendiri. Selain itu, setelah keluarnya Perppu, DPR diberikan amanah oleh konstitusi untuk melakukan *legislative review* terhadap Perppu yang dikeluarkan Presiden tersebut pada persidangan DPR yang berikutnya. Pada tahapan inilah norma subyektif Perppu yang diterbitkan Presiden dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” diuji konstitusionalitasnya.

Kata Kunci: presiden, perundang-undangan, perppu, hal ikhwal kegentingan memaksa.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAKSI	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A Latar Belakang Masalah	1
B Rumusan Masalah	6
C Tujuan Penelitian	6
D Manfaat Penelitian	7
E Landasan Teori.....	7
1. Teori PERPPU	7
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	9
3. Teori Kekuasaan Legislasi Presiden	13
4. Teori Prinsip Kegentingan yang Memaksa.....	15
F Metode Penelitian	16
1. Jenis Penelitian.....	16
2. Pendekatan	17
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Sumber Penelitian.....	18
4. Metode Analisis	19
G Sistematika penulisan	20

BAB II EKSISTENSI PERPPU DALAM KONSTITUSI

DI INDONESIA	22
A Hirarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	22
B PERPPU Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia	28
C Kekuasaan Legislasi Presiden	33
D Hakikat PERPPU Di Indonesia	44
1. Mekanisme Pembentukan PERPPU	44
2. Materi Muatan PERPPU	48
3. Sifat PERPPU	52
4. Syarat “Kegentingan Yang Memaksa” Dalam Penerbitan PERPPU...	54
BAB III TOLOK UKUR “HAL IKHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA” DALAM PEMBENTUKAN PERPPU	59
A Penerbitan PERPPU Di Indonesia	59
B Frasa “Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa” (Pasal 22 UUD 1945) Vs “Keadaan Bahaya” (Pasal 12 UUD 1945)...	66
C Makna Konsep Tolok Ukur “Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa”	73
BAB IV PENUTUP	91
A Kesimpulan	91
B Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	95